

A.A. Korolev, Doctor of History, Associated Professor, Deputy Head of the Department of History in science and innovations of Penza State University of Architecture and Building

D.A. Stepnova, assistant teacher of the Department of History, Penza State University of Architecture and Building

I.N. Garkin, student (group PGS-31) of Penza State University of Architecture and Building

The article analyses the position of orthodox communities in the Soviet society (composition of the believers and the clergy, the main tendencies of the Russian Orthodox Church activities, etc.) at regional level– in Penza region during the period 1940-1960.

Keywords: USSR, Orthodoxy, Penza region.

УДК 327(470+571):327.3 : 502.1 “1990/1999”

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В 1990-е гг.

Е.В. Штурба, доктор исторических наук, доцент
Кубанского государственного университета

В статье дан подробный анализ проделанной автором практической работы по изучению форм и методов сотрудничества российских природоохранных организаций в 1990-е гг. Работа данных организаций рассмотрена в региональном, национальном и в глобальном аспектах. Показана роль экологического кризиса на территории постсоветского пространства, взаимосвязь политических, экономических, социальных и экологических явлений, их взаимозависимость. Дана оценка государственной политики в области экологии.

Ключевые слова: экология, окружающая среда, природные ресурсы, международное законодательство, международные организации, глобальные проблемы, охрана природы, экологические катастрофы.

Масштабный экологический кризис, охвативший территорию постсоветского пространства в 1990-е гг., потребовал вмешательства государства в процесс урегулирования отношений общества и природы.

Правовое регулирование отношений в области охраны окружающей среды осуществлялось в начале 1990-х гг. с помощью ряда принятых еще в советский период правовых норм и актов. Вполне очевидно, что такое положение мешало формированию и осуществлению государством эффективной политики в области охраны окружающей среды.

После Чернобыльской катастрофы, которая вышла за рамки внутренней проблемы страны, возникла необходимость на правовом уровне определить степень экологической ответственности государства. Согласно принципам международного экологического права, действовавшего в России, «нарушением общепризнанного принципа территориальной целостности является нанесение существенного ущерба территории

другого государства, что включает в себя причинение вреда его окружающей среде, а также использование природных ресурсов без согласия территориального суверена» [1, с. 32].

В соответствии с международно-правовым принципом рационального использования природных ресурсов особое значение в России приобрело создание правового режима, устанавливающего основы и порядок эксплуатации природных ресурсов. Земля и другие природные ресурсы Российской Федерации должны были использоваться и охраняться «как основа жизни и деятельности государства» [2]. Снижение качества окружающей среды свидетельствовало о нарушении права человека на благоприятную окружающую среду.

Новая российская Конституция, определяя в соответствии с нормами международного права статус территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России, установила, что РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне и одновременно несет экологическую ответственность за свою деятельность в данном регионе.

Законодательное регулирование деятельности России в космосе, где был установлен международный режим, осуществлялось в соответствии с нормами Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, участницей которого являлась РФ. Договор содержал правила о непричинении ущерба, в частности о незагрязнении космического пространства (1967 г.), что должно было способствовать осуществлению принципа предотвращения загрязнения окружающей среды [3, с. 352–356]. Конституция 1993 г. включала и ряд новых положений об экологической безопасности. Экологическая безопасность требовала выполнения установленных нормативов состояния окружающей среды.

В 1990-е гг. Российская Федерация была вынуждена придерживаться законодательных стандартов охраны природы, утвержденных на международных конференциях еще 20–30 лет назад, но не утративших свою силу. Начало главному периоду развития международного экологического сотрудничества положило решение Генеральной Ассамблеи ООН в 1968 г. о созыве в 1972 г. международной конференции по окружающей среде. Это решение способствовало заметной активизации действий международных организаций, занимающихся экологическими проблемами. Оно вызвало необходимость тщательной подготовки к разработке природоохранных программ и законов. Проблема окружающей среды стала рассматриваться уже как глобальная задача мирового масштаба. Для подготовки конференции был создан подготовительный комитет, в состав которого вошел и СССР.

Значительная часть действовавших в России в 1990-е гг. законов была предложена и обсуждена еще на Конференции ООН по окружающей среде, которая состоялась в июне 1972 г. в Стокгольме (Швеция). В ее работе приняли участие представители 113 стран, специализированных учреждений ООН, МАГАТЭ и других межправительственных и неправительственных организаций. Участники конференции из 86 государств, в том числе и СССР, представили на ней национальные доклады [4].

Декларация по окружающей человека среде, принятая на конференции, стала правовой основой для разработки дальнейшего российского законодательства. Основные положения Декларации гласили: развитые страны должны выделять ресурсы для охраны и улучшения окружающей среды с учетом обстоятельств и конкретных потребностей развивающихся стран; природные ресурсы Земли должны быть сохранены на благо нынешних и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости, все государства должны содействовать возрастанию роли международных организаций в деле повышения эффективности и динамичности экологической деятельности во всем мире; каждый человек имеет право на свободу,

равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде; испытания ядерного оружия должны быть прекращены.

Конференция приняла план мероприятий в отношении окружающей человека среды. В соответствии с этим планом вплоть до настоящего времени развивается экологическая деятельность ООН. Решения Стокгольмской конференции были представлены на рассмотрение 32-й Генеральной Ассамблеи ООН. После их обсуждения 15 декабря 1972 г. Генеральная Ассамблея приняла 11 резолюций [5], в которых давалась положительная оценка результатов конференции и определялись организационная и административно-правовая основы мероприятий в этой области в системе ООН. Были учреждены Совет управляющих ЮНЕП, Добровольный фонд окружающей среды, секретариат ЮНЕП, который разместился в Найроби (Кения). Материалы об экологическом состоянии в Российской Федерации постоянно поступали в экологический штаб.

Еще в 1989 г. на 25-й Генеральной конференции ЮНЕСКО в Париже Советский Союз предложил создать международный Центр обучающих систем. Сейчас он зарегистрирован в программе развития ООН и в Министерстве юстиции России как международная общественная организация. Центр обучающих систем поставил цель: реализовать идею международного междисциплинарного и разнопланового обучения человека, которая была реализована лишь частично [6, с. 76].

На рубеже 1980 – 1990-х гг. в СССР огромное значение придавалось образованию департаментов, связанных с экологией, которые должны были конкретно заниматься важнейшими социально-экономическими проблемами – созданием эффективных экологических структур и служб. Система исследований и обучения включала ряд основных направлений, среди которых можно выделить следующие:

- 1) Изучение и обобщение опыта ведущих национальных и международных организаций в области преподавания различных дисциплин, связанных с проблемами экологически сбалансированного развития человеческого общества и его выживания на рубеже XX—XXI вв.

- 2) Достижение промышленно-экологического консенсуса, управления риском.

- 3) Создание алгоритмов действий в чрезвычайных ситуациях в условиях как отдельных регионов, так и страны в целом.

Созданные департаменты должны были решить как минимум две задачи. Во-первых, на должном уровне поддерживать компетентность соответствующих руководителей районов, регионов, республик и лидеров общественных организаций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды; во-вторых, непосредственно участвовать в подготовке и переподготовке экспертов, а также должностных лиц региональных служб экологической безопасности и противоаварийных действий [7, с. 14].

Особое значение в тот период придавалось работе экологической экспертизы. К примеру, подобная экспертиза была проведена по следам Чернобыльской катастрофы. Объективность, высокий научно-технический уровень и гуманистический подход к ее проведению не вызывают сомнения. У экспертов не было возможности изучать состояние здоровья «ликвидаторов». Из-за ограниченных возможностей они не смогли дать всю панораму радиационного облучения населения. Эксперты пытались ответить на три существенных вопроса:

- 1) Насколько точными были официальные оценки радиационного облучения;

- 2) Каков был уровень облучения населения в первые дни после аварии;

- 3) Каков нынешний и будущий уровень радиационного облучения населения, которое осталось в загрязненных районах;

Советские исследовательские центры были открыты для иностранных экспертов, которые посетили 20 институтов и ведомств в трех республиках, где сконцентрировались все данные о размерах доз, полученных населением. Однако принцип «доверять, но

проверяй» в Международном чернобыльском проекте действовал на всех стадиях и направлениях работ. Поэтому эксперты собрали определенные группы населения, типичные для пострадавших районов, и, используя собственные методики и свой банк данных, созданный летом 1990 г., измерили внешнее облучение у 8 тыс. жителей и внутреннее у 9 тыс. Результаты измерений подтвердились в лабораториях Франции и Австрии.

В 1990-е гг. Россия активно осуществляла тесное международное сотрудничество по проблемам экологии со многими странами мира: заключила более 70 международных соглашений, договоров, конвенций, поддерживала связь с имеющимися в мире национальными и международными организациями [8, с. 65].

В экологизации международной политики немаловажную роль играли международные конференции, съезды, глобальные форумы государственных и общественных деятелей различных направлений и объединений, отличающихся политическими, религиозными и другими воззрениями, но единых в одном: как спасти человечество и природу от катастрофы. Такого рода экологические международные форумы за последние годы были проведены в США, Канаде, Мексике, Великобритании, Франции, Болгарии, СССР, Бразилии и других странах.

Еще в январе 1990 г. в Москве состоялся Глобальный форум по защите окружающей среды и развитию в целях выживания. Обратим внимание на то, что по сравнению с лозунгом знаменитой Стокгольмской конференции 1972 г. «Земля всего одна!», уже в самом названии московского форума звучит тревога за выживание человека. О необходимости координации усилий всех государств планеты в целях сохранения окружающей среды говорил в обращении к участникам форума занимавший тогда пост Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Х. Перес де Куэльяр. Можно обсуждать различные подходы к этой проблеме, отмечал он, экономические, политические, гуманитарные. Но требуются фундаментальные изменения в самом отношении общественности к экологии. Для того чтобы эти изменения произошли, необходимо обратить внимание всего мира на неотложность решения задачи. Нужно, чтобы все люди Земли поняли, как это важно [9].

На московском Глобальном форуме участники обсудили темы: «Земля и человеческое общество», «Человек и природа», «За выживание и развитие человечества», «Технология, промышленность, урбанизация: экологические проблемы здоровья». Московский форум принял декларацию, в которой говорилось: «Мы, участники Глобального форума религиозных деятелей и парламентариев, собравшегося в Москве в январе 1990 года, представляющие различные страны, культуры, религии и традиции, понимаем, что принадлежим к одному человечеству. В духе любви и взаимного уважения, который царил на нашей предыдущей встрече в Оксфорде, мы пришли к соглашению по вопросам угрозы нашему общему будущему. Мы переходим к действиям и наметили определенные направления таких действий. Мы призываем правительства и народы Земли отнестись к этим проблемам с реализмом и мужеством» [10].

Участники планетарного заседания ознакомились с итогами работы мини-форума ученых, проходившего параллельно с конгрессом. Эти ученые внесли значительный вклад в разработку программы практических шагов по реализации стратегии выживания, которая также была принята на Глобальном форуме. Отмечалось, что человечество столкнулось одновременно с двумя угрозами – ядерной и экологической. Заключительное заседание форума состоялось в Кремле.

Огромное значение в 1990-е гг. приобрела разработка международного правового режима охраны уникальных природных зон, имеющих общепланетарное значение. Это в первую очередь относится к Антарктиде как всемирному заповеднику планеты и природной лаборатории, к водным бассейнам Дуная, Черного и Средиземного морей, поскольку из Дуная в Черное море поступает 75% загрязнений, что грозит сероводородным переполнением моря, неизбежным взрывом. Черноморскую

экологическую проблему не решить без активного участия придунайских государств, так же как нельзя решить проблемы охраны Средиземноморья без черноморских стран, без России.

В государственной заботе нуждается такое экологическое наследие человечества, как неповторимые природные явления Байкала, Ладоги, Каспия. Цельность мировой цивилизации требует единства действий в создании международного механизма технологического сотрудничества по охране природы, экологического мониторинга и контроля, центра срочной экологической помощи, международной космической лаборатории, Европейского агентства по окружающей среде. Россия активно включилась в международные процессы охраны природы и в определенных областях заняла роль лидера.

Соответствие национального законодательства международным обязательствам государства в области охраны окружающей среды способствовало его совершенствованию. Особое внимание следует уделить ратификации или присоединению к экологическим конвенциям о контроле и ограничении атмосферного загрязнения; об охране и использовании водных ресурсов; об обращении с опасными отходами; об оценке воздействия на окружающую природную среду (Россией подписана соответствующая конвенция в 1995 г.), о предотвращении промышленных аварий; об изменении климата; о защите озонового слоя (Закон РСФСР «О ратификации Венской конвенции о защите озонового слоя»); о биологическом многообразии и охране природы, об охране морской среды (Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. с поправками 1962, 1969, 1971 гг., Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 29 декабря 1972 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.) [11].

Закон РФ об охране окружающей природной среды 1991 г. (далее – Закон об ООПС) регулировал природоохранные отношения в сфере всей природной среды, не выделяя ее отдельные объекты, охране которых посвящались специальные законы.

Сформулированное в российском законодательстве общее требование о соблюдении и выполнении природоохранных норм, в том числе самим государством, гарантировало осуществление специального принципа о непричинении вреда окружающей среде другого государства. Данный принцип нашел непосредственное отражение и в законе об ООПС, ст. 92 которого гласила: а) экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов; б) хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей природной среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции.

Таким образом, закрепленные в российском законодательстве принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, с одной стороны, были косвенно направлены на решение этой проблемы внутри самого государства, а с другой – представляли основу, на которой должны были строиться отношения в этой сфере с другими государствами. Фактически происходило осуществление специального принципа международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Комплексный характер проблемы охраны окружающей среды способствовал тому, что решение более общих вопросов требовало конкретных мер со стороны самих государств. Яркий пример тому Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г., принятая вследствие возможности дополнительного потепления поверхности и атмосферы Земли, которое «может оказать неблагоприятное воздействие на природные экосистемы и человечество» [12]. Акцент делался на необходимости учета региональных особенностей и введении в действие «эффективного законодательства в области окружающей среды», а также на разумном научном основании решения этих проблем. После вступления данной конвенции в силу Россия была обязана принимать соответствующее законодательство и разрабатывать национальные программы,

смягчающие последствия изменения климата, хотя правовых актов РФ в этой области до настоящего времени принято не было.

Весомой проблемой, которая возникла ранее и в 1990-е гг. представляла опасность для всего человечества, был вопрос законодательной защиты озонового слоя земли. Согласно специальному принципу предотвращения загрязнения в Закон РФ об ООПС была введена специальная статья: «В соответствии с международными соглашениями министерства и ведомства, предприятия, учреждения, организации обязаны сократить и впоследствии полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой» [13].

Законодательство РФ содержало специальные нормы, регулирующие отношения в области использования и защиты трансграничных природных объектов в соответствии с принципами охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Так, согласно ст. 19 Водного кодекса «порядок использования и охраны трансграничных водных объектов устанавливался настоящим Кодексом, законодательством РФ о Государственной границе и международными договорами РФ». И далее: «особо охраняемые объекты международного значения (трансграничные (пограничные) водные объекты, участки внутренних морских вод и территориального моря РФ, водно-болотные угодья) определяются в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии с международными договорами РФ и законодательством РФ» [14].

Принцип охраны окружающей среды является наиболее общим, и фактически любая норма по охране окружающей среды способна отражать его содержание. Установленный общий принцип соблюдения требований природоохранительного законодательства (ст. 3 Закона об ООПС) – это отражение принципа охраны окружающей среды. Закрепление в Законе 1982 г. [15] общего принципа охраны атмосферного воздуха как важнейшей составляющей окружающей среды соответствовало принципу охраны окружающей среды.

Принятый в 1991 г. Земельный кодекс РФ содержал положение, закрепляющее необходимость осуществлять регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, сохранения и улучшения природной среды. Несомненно, что эта норма соответствовала принципам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В данном случае земля рассматривалась не как территория конкретного государства, а как неотъемлемая составная часть его окружающей природной среды.

Принцип охраны окружающей среды нашел свое воплощение и в законодательстве РФ о недрах. На федеральном уровне был установлен порядок использования и охраны недр, разработаны соответствующие нормы и правила, заключены международные соглашения по использованию и охране недр.

Особое значение для России в 1990-е гг. приобрела охрана лесов. В отношении охраны лесов специального международного договора до настоящего времени не принято, хотя в Итоговом документе 19-й специальной сессии ГА ООН содержится положение о необходимости переговоров по вопросам устойчивого лесопользования и создании глобальной конвенции. Также было предложено создать международный форум по лесам под эгидой комиссии ООН по устойчивому развитию, который должен был представить соответствующий доклад. В середине 1990-х гг. существовали только некоторые рекомендации, согласно которым каждое государство в соответствии со своей конституцией и национальным законодательством должно было обеспечить реализацию принципов по использованию, сохранению и устойчивому освоению лесов.

Лесное законодательство РФ было направлено на обеспечение рационального использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство, исходя из принципов устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем [16].

Таким образом, российское законодательство развивалось в 1990-е гг. в соответствии с принципами рационального использования природных ресурсов МЭП, требованиями по охране, содержащимися в принятых международных конвенциях по морскому праву, а также определенными особенностями правового режима морских пространств и континентального шельфа.

Содержание данного принципа было конкретизировано в принятом в 1995 г. Законе РФ о континентальном шельфе [17]. Прежде всего, это было совершено через определение компетенции федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе. В их компетенцию входили следующие вопросы: координация деятельности федеральных органов государственной власти в отношении охраны минеральных и живых ресурсов континентального шельфа, контроль за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов, их защита и охрана; установление запретов и ограничений при использовании живых ресурсов, а также установление правил и норм по воспроизводству живых ресурсов; обеспечение выполнения мероприятий, направленных на охрану континентального шельфа, его минеральных и живых ресурсов.

В Законе о континентальном шельфе говорилось и о необходимости получения согласия государства для использования его природных ресурсов, установления исключительности соответствующих прав. Если РФ не производила разведки континентального шельфа или не разрабатывала его естественных богатств, никакое другое государство было не вправе делать это без ее прямого согласия.

По инициативе Межгосударственного совета по ЧС природного и техногенного характера было создано Агентство по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций в рамках СНГ.

Некоторые положения механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды, определенные Законом СССР «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.), имели особое значение при переходе России к рыночным отношениям.

В последние годы XX столетия, в условиях резкого увеличения потребления различных видов энергетических ресурсов и общего острого энергетического кризиса специалистами Совета предпринимателей по устойчивому развитию при ООН было предложено всем странам переориентировать свою энергетическую политику. По словам председателя Совета С. Шмидхейни, ее надо сделать «более разумной и последовательной в отношении долгосрочного использования природных ресурсов» [1, с. 76].

В частности, рекомендовалось «незамедлительно переходить к внедрению новейших технологий, преобразованию передачи электроэнергии, усовершенствованию технологического процесса, управлению и регулированию нагрузок» [18]. Использование энергии на душу населения выше всего в развитых странах. На 1/4 населения планеты, проживающего в этих странах, приходится 2/3 мирового потребления энергии. Однако выработка энергии в развивающихся странах резко возросла к концу 1990-х гг. из-за высоких темпов роста населения, демографических изменений и экономического развития и менее чем через 25 лет, по подсчетам С. Шмидхейни, может превысить показатели развитых стран.

«Мы призываем правительства, - пишет С. Шмидхейни в книге “Смена курса”, - создать такую законодательную основу, которая даст предпринимателям стимул для достижения устойчивого развития в области энергетики». Основу этой политики, по мнению С. Шмидхейни, должны составить «три направления, способствующие промышленному развитию», успешная реализация которых предусматривает «конкретные меры, эффективные в краткосрочной, среднесрочной и длительной перспективе».

Во-первых, создание структур эффективного потребления энергии, что быстро принесет прибыль и даст время на реализацию долгосрочных мер. За последние несколько лет страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития доказали, что при сокращении потребления энергии возможен экономический рост: в то время как экономика стран интенсивно развивалась, потребление энергии на единицу валового

внутреннего продукта уменьшилось. Значительное повышение эффективности потребления энергии возможно практически во всех областях.

Во-вторых, переход к более разумному сочетанию источников энергии и структуры потребления, который должен осуществляться планомерно, так как любая неосторожность может иметь серьезные последствия для экономического развития. При создании новых источников энергии необходимо учитывать их воздействие на региональную и глобальную экосистемы и экономические интересы развивающихся стран и стран Восточной Европы.

В-третьих, долгосрочная стратегия эффективного использования энергии для развивающихся стран, предусматривающая добычу и потребление местных ресурсов и реформу политики ценообразования на энергоносители. Поскольку для осуществления этой стратегии развивающимся странам понадобятся новейшие технологии, их сотрудничество с развитыми странами в области технологических разработок – один из ключевых моментов плана.

«Если цены на энергию не отражают полностью экологических издержек, это способствует нерациональному ее использованию и замедляет разработки по созданию альтернативных экологических источников энергии» [1]. Анализ структур потребления энергии в бывшем СССР, США и Японии показывает, что низкие цены на энергию позволяют потребителю не думать об энергосбережении. Если цены на электроэнергию будут полностью отражать все экологические и экономические издержки, то потребуются вводить не только новые налоги, но и более правильное их распределение, отменять субсидии и включать в цену товаров и услуг издержки, связанные с использованием природных ресурсов. Стандарты на энергопотребление, установленные Международной организацией стандартизации, либо требования, разработанные самой промышленностью, могут быть эффективным механизмом обеспечения рационального использования энергии в ближайшей перспективе.

На протяжении почти 20 лет достижение эффективности потребления энергии декларировалось большинством стран, политика которых не соответствовала этой цели. «Введя в действие соответствующие экономические рычаги, – считает С. Шмидхейни, – можно было бы добиться существенной экономии энергии и капитала и одновременно с этим уменьшения загрязнения окружающей среды» [1, с. 36, 43].

Регулирование государством экологических правовых отношений в России 1990-х гг. сводилось к выявлению и соблюдению необходимых экологических условий жизни общества. Важнейшее значение здесь приобрели два положения. Одно из них выражалось формулой «загрязнитель платит». Госкомэкологией Российской Федерации была подготовлена новая редакция основного действующего нормативного документа – Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды. В 1998 г. был разработан и утвержден коэффициент индексации нормативов платы и Положение об индексации платы за загрязнение окружающей среды.

В этой связи в 1998 г. Госкомэкологией России была проведена работа по совершенствованию налогового законодательства в части материальной ответственности за экологические правонарушения. В частности, в проекте Налогового кодекса России наряду с платежами за негативное воздействие на окружающую среду предусмотрено введение специальных налогов на экологически вредную продукцию и продукцию, выпускаемую с применением экологически опасных технологий.

В 1990-е гг. существенным негативным фактором, разрушающим окружающую среду, являлось загрязнение. Проблема загрязнения решалась через систему контроля за деятельностью предприятий – основных загрязнителей, причем на всех этапах, начиная с их создания и заканчивая эксплуатацией. При этом градация предприятий, деятельность которых так или иначе могла повлиять на состояние окружающей природной среды четко определялась органами власти, потенциальные загрязнители окружающей природной среды, отправлялись на экспертизу, различную по степени жесткости.

Правительством была осознана необходимость разработать процедуры по определению загрязнителей, имеющих международное значение, по оценке степени и опасности загрязнения.

Таким образом, принцип предотвращения загрязнения предполагал функционирование в РФ национального законодательства, регулирующего природоохранные требования по управлению отходами, в том числе порядок сбора, транспортировки, хранения и захоронения отходов, экспорта, импорта и транзита опасных отходов через территорию России, а также вопросы возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в сфере обращения с опасными отходами.

В середине 1990-х гг. был разработан проект закона РФ «Об отходах производства и потребления». Для практического применения разработаны Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в РФ. В 1997 г. был принят Федеральный закон «Об обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Согласно российским законам, обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира выступало в качестве одного из основных принципов в области охраны и использования животного мира, сохранения, восстановления среды его обитания. Государственное управление в области использования, охраны и воспроизводства лесов основывалось и на принципе устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды) [19]. Цели водного законодательства также реализовывались на основе концепции устойчивого развития. Активная роль в осуществлении данного принципа была отведена субъектам Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ принимали меры по сохранению водных объектов, совместимые с принципом устойчивого развития [20].

Особый принцип МЭП и международного природоохранного сотрудничества относился к принципам, осуществление которых во внутригосударственной сфере в определенном смысле не было связано с серьезными трудностями. Это обусловлено следующими причинами. Во-первых, принцип сотрудничества являлся сложившимся и признанным принципом международного права. Во-вторых, все международные соглашения ограничивали более или менее общее поле международного сотрудничества. В-третьих, включение нормы о необходимости международного сотрудничества в области охраны окружающей среды в национальное законодательство не затрагивало принципиальных вопросов, которые возникали при регулировании проблем охраны окружающей среды. Кроме того, особенности осуществления принципа международного сотрудничества в области охраны окружающей среды определялись и его взаимосвязанностью с иными специальными принципами МЭП, более эффективной реализации которых он способствовал: «...следует, по мере возможности, активизировать и расширять международный обмен информацией о результатах научных исследований и разработок в области рационального использования лесных ресурсов» [21].

В условиях демократизации 1990-х гг. Российская Федерация стремилась продемонстрировать мировому сообществу свою информационную открытость, в том числе и в сфере охраны окружающей среды. В тот период охрана окружающей среды представляла ту область международных отношений, в рамках которой международное сотрудничество все более углублялось. Это было связано с тем, что большинство проблем охраны окружающей среды представляло интерес и являлось значимым для различных государств как в плане общности их характера, так и наличия объективных факторов (например, существования разделяемых природных ресурсов).

В Декларации об основах отношений между РФ и Королевством Дания, принятой в 1994 г., стороны посчитали нужным заявить о налаживании тесного сотрудничества в области охраны окружающей среды, «включая разработку и применение экологически чистых технологий и восстановление загрязненных территорий, особенно в регионе Балтийского моря и Арктики» [22]. Таким образом, в 1990-е гг. важность международного

сотрудничества в области охраны окружающей среды стала необходимой составляющей межгосударственного общения в целом.

В 1990-е гг. с учетом особенностей развития принципа международного сотрудничества в области охраны окружающей среды на международном уровне происходило его осуществление в Российской Федерации. В Законе об охране окружающей среды выделяются принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды. С одной стороны, сам Закон выступает в качестве позиции государства при регулировании вопросов охраны окружающей среды, а с другой стороны, конкретизируется с точки зрения взаимодействия РФ с другими государствами. Принципы сотрудничества, которые формулируются в законе, наверное, нельзя назвать исчерпывающими. Однако в любом случае можно говорить о влиянии принципов МЭП.

Немалое значение в 1990-е гг. приобрели такие принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, как обмен информацией, разрешение споров между государствами в области охраны окружающей среды, помощь государств при чрезвычайных обстоятельствах. Принцип международного сотрудничества в области охраны окружающей среды реализовывался и в менее общих законах, посвященных регулированию общественных отношений по использованию и охране конкретных природных объектов. К полномочиям РФ относится осуществление международного сотрудничества в области использования, охраны лесного фонда и воспроизводства лесов [23].

В 1990-е гг. В России было необходимо сформировать объективное представление о реальном масштабе экологических проблем. Осуществление принципа оценки воздействия на окружающую среду в российском законодательстве было связано с формированием относительно нового института экологической экспертизы, под которой понималось «установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду» [24].

В 1991 г. Россия подписала международную Конвенцию «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». Согласно этой Конвенции государства брали на себя обязанность согласовывать разрабатываемые и проводимые на приграничных территориях природоохранные мероприятия или представлять друг другу результаты оценки воздействия на окружающую среду проектируемых и реконструируемых объектов с учетом трансграничного загрязнения. В соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии государства активно внедряли процедуры, требующие проведения экологической экспертизы своих предлагаемых проектов, которые могли оказать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие [25].

Идеи общей безопасности, изложенные в Законе РФ «О безопасности» 1992 г., не учитывали принципа устойчивого развития, а специальный закон об экологической безопасности, т. е. таком состоянии окружающей природной среды, при котором обеспечивается предупреждение ухудшения экологической обстановки и возникновение опасности для здоровья людей, тогда так и не появился. Вместе с тем, являясь элементом более общей системы безопасности, некоторые положения закона могли быть применены и при регулировании отношений по обеспечению экологической безопасности. Так, одним из основных принципов безопасности выступала интеграция с международными системами безопасности, в которые все настойчивее включалась и экологическая безопасность.

Необходимость реализации принципа экологической безопасности была связана с возможными чрезвычайными ситуациями, в предупреждении и преодолении последствий которых государства должны были скоординировать свои усилия. Участники Соглашения о взаимодействии по преодолению последствий ситуаций природного и техногенного характера осуществляли взаимодействие по разработке и реализации межгосударственных

программ по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций, включая вопросы защиты окружающей среды.

Стремительное развитие науки и техники в 1990-е гг. до предела обострило экологические угрозы. Вопросы чрезвычайности экологических ситуаций, необходимости их предупреждения и максимально быстрого преодоления их последствий отражали один из самых критических моментов в системе экологической безопасности. В тот период глобальная экологическая безопасность была связана с целостным подходом, диктующим единообразное применение научно обоснованных ограничений любых воздействий человека на окружающую среду. Этим воздействием могло быть внесение вещества или энергии в природные циклы либо их изъятие с целью сохранения равновесия основных сложившихся в природной среде взаимодействий, нарушение которых приводило к катастрофическим последствиям [26, с. 84].

Ответственное отношение к обеспечению безопасности и предупреждению чрезвычайных ситуаций природного характера предусматривалось и Законом РФ о континентальном шельфе 1995 г. Пользователи участков шельфа были обязаны регулярно поддерживать связь с береговыми службами РФ и передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр РФ оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами ВМО.

Во второй половине 1990-х гг. проблемы экологической безопасности решались эффективнее, поскольку в это время был установлен четкий правовой режим зон различной степени экологического неблагополучия вследствие разнообразного вредного воздействия на окружающую среду и его последствий. Определение в Законе об ООПС понятия зон экологического бедствия и зон экологических чрезвычайных ситуаций было не адекватно высшим уровням экологического неблагополучия и требовало более корректной формулировки [27, с. 74].

Проблемы экологической безопасности затрагивали и вопросы обращения с опасными веществами, и вопросы, связанные с разоружением. В 1992 г. между Правительством РФ и Правительством Французской Республики было заключено Соглашение о сотрудничестве в области использования в мирных целях ядерных материалов, высвобождаемых в результате уничтожения ядерного оружия. В его рамках сторонами были заключены специальные соглашения с целью определения форм сотрудничества, касающегося, в частности ответственности за ядерную и радиационную безопасность [28].

Вопросы радиационной безопасности регулировались и на национальном уровне. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации АЭС принимались меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей природной среды и населения в соответствии с международными нормами. В 1996 г. в РФ был принят Закон «О радиационной безопасности населения». Это касалось и выполнения обязательств по Конвенции 1992 г. об уничтожении химического оружия, поскольку опасность чрезмерного накопления и продолжения совершенствования подобного оружия угрожала как самой окружающей среде, так и безопасному существованию человека в такой окружающей среде.

Особое место в системе норм об ответственности за экологические преступления заняли нормы об ответственности за нарушение международных соглашений (при наличии особых механизмов их реализации) и причинение вреда природной среде другого государства [29, с. 93]. Это оговаривалось ст. 15 Конституции РФ и принципами международного сотрудничества, закрепленными в ст. 92 Закона об ООПС. Однако до середины 1990-х гг. нарушение закона и международных договоров РФ служила основанием лишь для прекращения промысла, о чем прямо говорилось в Федеральном законе РФ о континентальном шельфе.

Таким образом, защита окружающей среды Российской Федерации предусматривала поддержание и сохранение экологического баланса и охраны невозобновимых ресурсов, а также разумную эксплуатацию возобновимых. Это обусловило необходимость создания специального законодательства прямого действия, которое обеспечивало охрану окружающей среды. Тем не менее ограничиться одним, пусть даже самым полным, законом в области регулирования проблем охраны окружающей среды было невозможно. При определении концепции формирования системы экологического законодательства было необходимо, по меньшей мере, разрешение вопросов об основных направлениях его развития, о соотношении федерального экологического законодательства и законодательства субъектов Федерации, а также о его месте в общей системе национального права.

В 1990-е гг. была продолжена разработка принципиально нового, технологически подготовленного, учитывающего мировой опыт и соответствующего специальным принципам МЭП экологического законодательства.

И хотя в целом российское законодательство по окружающей среде 1990-х гг. соответствовало международным стандартам в этой области [30], существовали совершенно не развитые сферы законодательного обеспечения экологической безопасности. Например, был нужен новый закон об охране атмосферного воздуха, а также федеральный закон об экологической информации, который бы определял виды такой информации, порядок ее предоставления, форму учета и обобщения, регулировал вопросы ответственности за ее сокрытие и искажение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Шмидхейни С. Смена курса: Перспективы развития и проблемы окружающей среды: подход предпринимателя. М.: Глобальная экореформа, 1994.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. Ст. 73. (Далее – Конституция)
3. Международное публичное право. М.: БЕК, 1996. Т.2.
4. Уорд Б., Дюбуа А. Конференция по охране природы. М.: Изд-во МО, 1974.
5. Резолюция 2994-3004/32 Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1972 г. Нью-Йорк: ООН, 1972.
6. Сен-Марк Ф. Социализация природы. М.: ТЕИС, 1997.
7. Зеленый мир. 1992. № 5–6.
8. Комаров В.Д. Научно-техническая революция и социальная экология. Л.: Изд-во ЛГУ, 1977.
9. Рабочая трибуна. 1990. 18 янв.
10. Правда. 1990. 21 янв.
11. Тексты конвенций см.: Международное право в документах. М.: Право, 1982; Международное публичное право. М.: БЕК, 1996. Т. 2.
12. Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 09.05.1992 г. // Московский журнал международного права. 1993. № 2.
13. Закон РФ об охране окружающей природной среды 1991 г. Ст. 56. // Российская газета. 1991. 14 мая.
14. Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995 г. // Российская газета. 1995. 23, 25 нояб.
15. Об охране атмосферного воздуха: Закон РСФСР от 14.07.1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 29.
16. Лесной кодекс РФ // Российская газета 1997. 4 февр. Ст. 2.
17. О континентальном шельфе Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 30.11.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29.
18. О порядке государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза на ее территорию

- зоологических коллекций: Постановление Правительства Российской Федерации 17.07.1996 г. // Российская газета. 1996. 21 июля.
19. Лесной кодекс РФ // Российская газета. 1997. 4 февр. Ст. 50.
20. Водный кодекс РФ: принят 16.11.1995 г. // Российская газета 1995. 23, 25 нояб.
21. Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов 1992 г. // Московский журнал международного права. 1992. № 4.
22. Декларация об основах отношений между РФ и Королевством Дания от 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 3.
23. Лесной кодекс Российской Федерации // Российская газета. 1997. 4 февр. Ст. 6.
24. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 г. // Российская газета. 1995. 30 нояб.
25. Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19.
26. Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность: международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989. № 1.
27. Региональные проблемы охраны окружающей среды // Государство и право. 1993. № 4.
28. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области использования в мирных целях ядерных материалов, высвобождаемых в результате уничтожения ядерного оружия: принято 12.11.92. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 7.
29. Подробнее см.: Петров В.В. Экологические преступления: понятие и составы // Государство и право. 1993. № 8.
30. Данилов-Данильян В.И., Горишков В.Г., Арский Ю.И., Лосев К.С. Окружающая среда между прошлым и будущим. Мир и Россия (Опыт эколого-экономического анализа). М.: ВИНТИ, 1994.

COOPERATION OF RUSSIAN AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE 1990s

E.V. Shturba, *Doctor of History, Associated Professor
of Kuban State University*

The article presents the detailed analysis of practical work on study of forms and methods of cooperation of the Russian organizations for nature protection in the 1990s performed by the author of the article. The work of these organizations has been considered in national, regional, and global aspects. The role of ecological crisis in the territory of the Postsoviet space, the interrelation of political, economic, social and ecological phenomena as well as their interdependence have been shown. The estimation of state policy in the sphere of ecology has been given.

Keywords: *ecology, environment, natural recourses, international legislation, international organizations, global problems, nature protection, ecological disasters.*